

numero	data	Dipartimento
4387 R	11 aprile 1997	TERRITORIO

della Commissione della legislazione sul messaggio 14 marzo 1995 concernente il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali

1. INTRODUZIONE

La nuova legge sulla protezione dei beni culturali introduce alcune novità di rilievo rispetto alla legislazione vigente in materia di monumenti storici. Essa mira soprattutto a fornire agli attori incaricati della tutela e principalmente allo Stato gli strumenti giuridici ed organizzativi che consentano un'adeguata valorizzazione dei beni culturali presenti sul nostro territorio.

Questo rapporto commissionale si struttura in una parte introduttiva con brevi cenni riguardanti la legislazione, un sunto relativo alle istituzioni di tutela ed il richiamo alla necessità di una nuova legislazione. Di seguito verranno evidenziate le caratteristiche principali di questo progetto ed esposte alcune considerazioni procedurali volte a mettere in luce i contributi emersi in sede di consultazione ed a seguito dei lavori commissionali. La parte più cospicua del rapporto sarà dedicata al commento ai singoli articoli con particolare riguardo agli interrogativi posti e risolti in commissione.

Questo documento si astiene per contro dal riprendere i contenuti del corposo messaggio al quale si fa comunque riferimento e che illustra la materia trattata in modo alquanto approfondito.

Le norme internazionali e federali; la legge cantonale sui monumenti storici

Nel campo della tutela del patrimonio culturale si rivelano di grande importanza gli stimoli che provengono dalle convenzioni e dai trattati internazionali. La Svizzera, membro dell'Unesco e del Consiglio d'Europa, non è mai rimasta inattiva in questo ambito: d'un canto cercando di facilitare l'accesso ai beni culturali importanti ed agli scambi scientifici, d'altro canto cercando di proteggere il patrimonio culturale con misure adeguate. Il nostro Paese ha ratificato diversi trattati connessi in particolare al trasferimento internazionale dei beni culturali. Al momento attuale due oggetti che concernono un medesimo tema meritano particolare attenzione: si è infatti conclusa la procedura di consultazione riguardante l'introduzione di un capoverso 3 bis dell'art. 24 sexies Cost. che conferirebbe alla Confederazione facoltà esclusiva di legiferare in materia di importazione, esportazione e restituzione di beni culturali. Parimenti il Consiglio federale dovrebbe proporre la ratifica della Convenzione emanata dall'Unesco nel 1970 concernente le misure da adottare per vietare ed impedire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di beni culturali di provenienza illecita.

Per quanto riguarda la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, a quest'ultimo spetta in materia di protezione dei beni culturali una competenza legislativa molto ampia, mentre alla Confederazione è riservata una competenza sussidiaria. In questo contesto la Confederazione ha emanato la Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966, nella quale è stata integrata tutta la tematica della conservazione dei monumenti storici a seguito della modifica del 24 marzo 1995.

A fronte di un quadro di diritto internazionale d'avanguardia e di una competenza legislativa federale specifica alquanto contenuta vi è una legislazione cantonale che data della prima metà del secolo. Sono in vigore la legge cantonale per la protezione dei monumenti storici ed artistici del 15 aprile 1946, per quanto attiene alla materia degli scavi archeologici e dei musei, il decreto legislativo per la tutela dei ritrovamenti archeologici del 26 gennaio 1942 ed il decreto concernente la conservazione dei musei storici ed archeologici del 28 febbraio 1944. La legge cantonale del 1946 definisce quali sono le cose da proteggere, codifica le autorità competenti e gli organi di tutela e vigilanza e stabilisce i criteri ed i mezzi di cui valersi per quanto riguarda la protezione. Caratteristica di tale normativa è un'impronta alquanto rigorosa e autoritaria dello Stato il quale attraverso gli strumenti della vigilanza e mediante l'erogazione dei sussidi avoca praticamente a sé il compito di protezione del nostro patrimonio culturale. Di immediata evidenza pure il carattere "monumentale" della legge, che considera l'iscrizione di oggetti nell'elenco dei monumenti storici come una sorta di consacrazione. Non per nulla il Tribunale federale ha giudicato le norme ticinesi assai incisive sia per quanto attiene all'inventarizzazione delle cose mobili private sia per i vincoli istituiti al riguardo (*DTF 23 dicembre 1987 in re B., R DAT 1988 no 29 p. 76*).

Le istituzioni di tutela

Accanto al quadro normativo di riferimento giova qui richiamare brevemente i compiti e le funzioni dei principali operatori nel campo della tutela.

L'ufficio dei monumenti storici UMS, (che con l'entrata in vigore della nuova legge verrà ribattezzato Ufficio dei beni culturali) conta due grossi campi d'attività "al fronte": il settore monumenti ed il settore archeologico. Nel primo ambito lo sforzo più rilevante è stato quello legato ai lavori di restauro del patrimonio protetto (beni immobili e beni mobili), mentre a far tempo dall'entrata in vigore della legge federale sulla pianificazione del territorio e relativa legge cantonale si è fatto vieppiù considerevole l'impegno legato alle verifiche dei piani regolatori e domande di costruzione. Ma l'UMS funge anche, in collaborazione con la commissione, da consulente e promotore nei confronti dei proprietari privati. Nel campo dell'archeologia la ricerca attuata è spesso stata "di salvataggio", eseguita cioè in caso di ritrovamenti fortuiti o in occasione di restauri di monumenti. Oltre alla mancanza di un archeologo cantonale, l'assenza di un museo archeologico cantonale ha impedito negli scorsi decenni la dovuta gestione delle collezioni cantonali ed una corretta conservazione dei reperti. Il coordinamento di questo delicatissimo e sollecitato settore (si pensi ai lavori prospettati con Alp Transit) spetterà ora ad un vero e proprio servizio archeologico con a capo l'archeologa cantonale entrata in funzione a far tempo dall'1.1.1997. Nel contesto della nuova legge, il servizio dell'inventario riprenderà ed amplierà l'attività dell'Opera svizzera dei monumenti d'arte (OSMA), la quale oggigiorno cura, con la modalità consueta dell'elaborazione in volumi, lo studio e la lettura sistematica dell'arte in diverse regioni del Cantone. Di fatto però, in ordine alle mutate esigenze legate alla conoscenza ed alla tutela dei beni culturali, l'inventario dovrà diventare soprattutto

strumento di conoscenza e di informazione riguardo ai tutta una serie di oggetti che vanno ben oltre il monumento in senso stretto. Attorno all'inventario (che per ogni oggetto definirà i dati amministrativi, descrittivi e documentari) ruoterà insomma tutta l'attività pubblica di protezione dei beni culturali. Occorre infine segnalare, tra i compiti attribuiti all'UMS, le diverse attività di ricerca e di divulgazione.

Accanto all'Ufficio, la Commissione dei monumenti storici CMS, (in futuro Commissione dei beni culturali) funge da organo consultivo del Consiglio di Stato. Essa è in sostanza l'elemento di connessione tra gli organismi statali e la popolazione ed ai suoi membri spetta il compito di farsi interpreti della sensibilità culturale della popolazione, stabilendo in concreto quali siano i beni culturali da proteggere e in che modo tale protezione vada attuata.

La necessità di una nuova legge

L'impostazione della legge vigente necessita di una revisione anzitutto perchè il ipo d'approccio citato, di stampo ottocentesco, è superato dagli eventi. D'un canto si è affermata una nozione di cultura più aperta, che fa riferimento all'insieme degli usi e costumi che caratterizzano la convivenza di un popolo e non ai soli valori elitari della civiltà. D'altro canto l'impostazione attuale, oltre a non esser compresa da ampi strati della popolazione è spesso stata risentita come eccessivamente punitiva. Essa ha inoltre semplicemente ignorato presenze considerate "minori" (cultura rurale; archeologia urbana ed industriale; percorsi storici ...) ma comunque non prive di valore agli occhi della nostra gente. Al tempo stesso la norma in vigore non tiene conto dei principi e delle concezioni profondamente innovative che si sono andate affermando nel campo della tutela del patrimonio culturale negli ultimi decenni. Anche dal profilo più strettamente operativo la legge vigente presenta limiti evidenti: essa non potrà mai consentire di salvare un patrimonio vasto, in parte ancora sconosciuto, ma sull'orlo della scomparsa come le già citate testimonianze "minori".

D'altro canto non corrisponde più alle necessità odierne la modalità indiscriminata di tutela di beni mobili ed immobili attuata mediante l'elenco dei monumenti storici. Le istituzioni di tutela infine, ed in particolare l'Ufficio dei monumenti storici, aspirano ad abbandonare i panni del poliziotto che sul territorio difende monumenti ricchi di gloria, per diventare organismi che aiutano le collettività locali ed i singoli proprietari a conoscere la ricchezza dei beni culturali in loro possesso e a tutelarli di conseguenza.

Giova da ultimo richiamare il severo giudizio che il Tribunale federale ha espresso riguardo alla vigente normativa ticinese nella nota causa Balli, relativa al vincolo di monumento storico imposto a importanti reperti archeologici. Dopo disamina delle norme della LMS riguardanti l'istituzione del vincolo di monumento storico l'Alta Corte giunge alla conclusione che la legge del 1946 ha sostanzialmente voluto inasprire i vincoli già istituiti con la legge del 1909. Così si esprime il Tribunale: "la genesi legislativa e il raffronto con gli altri ordinamenti cantonali mostrano d'acchito che, così come sono uscite dalla riforma del 1946, le norme ticinesi sono assai incisive sia per quanto attiene all'inventarizzazione delle cose mobili private sia per i vincoli istituiti al riguardo. Gli oneri che gravano il proprietario (e che ancora saranno esaminati diffusamente) non trovano equilibrio nel diritto del proprietario verso lo Stato: l'esecuzione di lavori conservativi o di restauro per opera del Cantone fa nascere anzi diritti di rivalsa nei confronti del proprietario (art. 8 cpv. 2

LMS) ed alla facoltà d'espropriazione formale che spetta all'ente pubblico (art. 8 cpv. 3 LMS) non fa riscontro alcuna possibilità per il proprietari odi esigere dallo Stato l'assunzione di beni (DFT 23 dicembre 1987 in re B., RDAT 1988, no. 29, pag. 76). Ma c'è di più: esaminando il quesito dell'espropriazione materiale il Tribunale federale giunge alla conclusione che l'obbligo di conservazione del bene mobile sancito dall'art. 14 LMS e il divieto assoluto di esportare l'oggetto dal territorio cantonale secondo l'art. 15 LMS configurano una limitazione del diritto di proprietà di particolare gravità. In particolare, riguardo all'art. 15, il Tribunale federale osserva che nessun'altra legislazione cantonale istituisce un divieto tanto categorico senza garantire lo statuto giuridico del proprietario, sia attraverso l'esercizio di un diritto di prelazione, o attraverso espropriazione formale, o prevedendo l'acquisto per un prezzo stabilito di comune accordo, sia conferendo al proprietario la facoltà di esigere l'assunzione dell'oggetto da parte dell'ente pubblico. Queste osservazioni critiche alla legislazione vigente hanno non poco contribuito alla formulazione di una nuova norma più rispettosa dei criteri di tutela della proprietà privata anche mobiliare.

2. PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL DISEGNO DI LEGGE

Il disegno di legge si struttura in sei titoli (disposizioni generali, misure di promozione, misure di protezione, disposizioni organizzative, inosservanza della legge e rimedi giuridici, disposizioni transitorie e finali) che evidenziano bene i compiti dell'ente pubblico di fronte ad ogni categoria di bene culturale: promuovere, proteggere, organizzare.

Questo progetto, che segue nelle grandi linee il modello friborghese della "Loi sur la protection des biens culturels" del 1°settembre 1993, è il frutto di una analisi del lavoro concreto svolto in Ticino in questo settore condotta sulla base degli indirizzi che sono andati affermandosi nel campo della tutela del patrimonio culturale negli ultimi decenni.

E' importante richiamare in questa sede i quattro principi fondamentali attorno ai quali è costruito il progetto di legge e che riassumono pure le principali novità rispetto alla normativa vigente.

La protezione del patrimonio culturale è compito comune del proprietario e dell'ente pubblico

Il proprietario è il primo responsabile di un bene di interesse collettivo e deve quindi adempiere i doveri che da questa situazione derivano, principalmente conservando in modo adeguato la sua proprietà. Per far ciò esso sa di poter contare sulla collaborazione del Cantone che si organizza come vero e proprio servizio pubblico al beneficio dei proprietari, cioè i responsabili diretti della tutela. Concretamente lo Stato fornisce un servizio di informazione e consulenza, degli incentivi fiscali per beni mobili ed immobili ed un contributo finanziario alla conservazione del bene. Lo Stato resta comunque il garante istituzionale del patrimonio culturale d'interesse pubblico: a lui spetta dunque il compito di raccogliere, ordinare e diffondere le informazioni sui beni protetti e di decidere come e quali misure di protezione adottare. Una buona collaborazione fra ente pubblico e privato è la premessa indispensabile per l'attuazione di un'efficace politica di tutela del patrimonio culturale.

Sono suscettibili di protezione sia i beni culturali mobili sia quelli immobili

Questa legge si stacca dalla vecchia nozione di monumento storico ed artistico per passare al concetto più ampio di bene culturale, il quale considera ogni testimonianza materiale dell'attività umana che rivesta interesse per la collettività. Quindi non più solo oggetti di valenza storica ed artistica, ma anche etnografica, scientifica, religiosa, letteraria, eccetera. Nel novero importante di questi beni il Cantone, per il tramite della Commissione, decide di proteggere quelli che rivestono un interesse pubblico. Determinante ai fini della protezione è questo interesse pubblico, cioè il significato che l'oggetto riveste per la collettività in quanto frammento della memoria collettiva.

La protezione dei beni immobili è concepita come "protezione integrata" da realizzare nel contesto della pianificazione del territorio

Il sistema prospettato per la protezione dei beni immobili determina alcuni cambiamenti. Viene concretamente privilegiata una protezione globale del singolo oggetto, che tenga cioè conto della sua sostanza e dei fattori territoriali ed ambientali nei quali il medesimo si inserisce. Si passa quindi dall'iscrizione in un rigido elenco di monumenti all'istituzione della protezione attraverso i piani regolatori comunali. L'aggancio alla procedura di adozione dei piani regolatori avrà tra l'altro il vantaggio di coinvolgere democraticamente la popolazione interessata, sensibilizzandola al rispetto del proprio patrimonio culturale.

La protezione dei beni mobili è affidata principalmente alle istituzioni culturali riconosciute

Il sistema di protezione dei beni culturali mobili deve tener conto anzitutto della loro mobilità, garantita a livello giuridico dalla facoltà del proprietario di disporne liberamente. Questa legge propone un sistema di protezione che riprende quanto di fatto avviene nella pratica dove i musei, gli archivi e le biblioteche (cioè le istituzioni culturali) svolgono un ruolo preponderante. I beni mobili appartenenti alle istituzioni culturali riconosciute, per vocazione funzionale destinati alla conservazione di questi beni, sono protetti per legge. La protezione è integrata all'organizzazione ed al funzionamento di queste istituzioni. Possono invece essere protetti per decisione cantonale i beni mobili di proprietà degli enti pubblici e quelli di proprietà privata, questi ultimi solo se rivestono un'importanza eccezionale o se il proprietario vi acconsente. La ragione di queste esigenze più limitative per i beni mobili di proprietà privata è da ascrivere al fatto che la protezione legale dei beni mobili limita in modo più drastico la facoltà di disporre del proprietario di quanto non avvenga per gli immobili (può essere praticamente esclusa l'esportabilità del bene fuori dal territorio cantonale). Una simile limitazione regge solo in presenza di un interesse pubblico davvero eccezionale.

3. CONSIDERAZIONI RIGUARDANTI LA PROCEDURA

Il progetto di legge cantonale di protezione dei beni culturali è stato elaborato fra la fine del 1993 e l'inizio del 1994 da un gruppo di lavoro ristretto. Esso è poi stato ampiamente discusso in alcune sedute plenarie della Commissione dei monumenti storici alla presenza della Direzione del Dipartimento del territorio.

A questo lavoro di consolidamento interno ha fatto seguito una prima consultazione presso i servizi degli altri dipartimenti. Se il testo è stato condiviso nelle sue grandi linee occorre pur dire che, in particolare per quanto riguarda gli incentivi fiscali, le più ampie facilitazioni previste dall'originario progetto di legge sono state letteralmente spazzate via dal rigore della legislazione federale di riferimento e cioè la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette del Cantone e dei Comuni del 14 dicembre 1990. Questa non lascia ai Cantoni praticamente alcun margine operativo. Dal profilo pratico poi, i servizi del Dipartimento delle finanze e dell'economia hanno chiesto che le (poche) misure di incentivo fiscale ammesse venissero inserite nella legislazione settoriale di riferimento e più propriamente la Legge tributaria cantonale: questa è la ragione per la quale gli incentivi fiscali previsti non figurano esplicitamente nel nostro progetto di legge (cfr. massaggio governativo p. 27/29).

La procedura di pubblica consultazione ha avuto luogo nei mesi da luglio a settembre del 1994. Da questa procedura (cui hanno partecipato una trentina fra enti, associazioni, società e privati) sono emersi contributi molto interessanti per la stesura finale del progetto di legge; utili indicazioni sono pure risultate dal pubblico dibattito del 10 settembre 1994.

Contributi scaturiti dalla procedura di consultazione

E' doveroso evidenziare in questo contesto quei temi che hanno suscitato le osservazioni più critiche, determinando quindi una modifica o una precisazione del testo di legge di prima stesura.

Sono sorti anzitutto alcuni malintesi riguardo alle definizioni di bene culturale e di bene culturale protetto. In particolare si temeva che il numero dei beni protetti dovesse aumentare in maniera tale da impedirne la gestione da parte dello Stato. Nella stesura definitiva si è quindi optato per una maggior chiarezza definendo in modo ampio all'art. 2 il concetto di bene culturale, indicando all'art. 3 le categorie di beni culturali protetti secondo la legge e definendo all'art. 19 le condizioni generali dell'istituzione della protezione, cioè quei presupposti che devono muovere lo Stato a proteggere o non proteggere un determinato bene.

L'art. 4 riguardante le istituzioni culturali riconosciute non dava inizialmente alcuna indicazione sui criteri del riconoscimento ("il regolamento determina le condizioni del riconoscimento"). A seguito delle critiche espresse sono stati definiti per legge i requisiti minimi obbligatori del riconoscimento (art. 4 cpv. 2). A questo proposito è giusto ricordare che diverse associazioni private, che a titolo diverso fanno opera di conservazione di beni mobili, hanno chiesto il riconoscimento da parte dello Stato, riconoscimento che potrà semmai intervenire a tempo debito in sede amministrativa.

La formulazione originaria dell'articolo relativo alla responsabilità aveva addirittura fatto temere che lo Stato abdicasse al suo compito di garante istituzionale del patrimonio culturale di interesse pubblico. La nuova formulazione dell'art. 5 evidenzia ora chiaramente il principio della piena corresponsabilità fra ente pubblico e proprietari, nel campo della tutela dei beni culturali.

Un capitolo a sé rappresenta, come già accennato in precedenza, il tema degli incentivi fiscali. Facilitazioni consistenti sono state richieste in particolare da privati vicini agli am-

bienti dei collezionisti, adducendo fra l'altro a ragione che l'incentivo fiscale è uno strumento moderno di politica di promozione dei beni culturali. Purtroppo, a causa dei rigori della legislazione federale di riferimento, ci si è dovuti limitare a ben poca cosa.

Numerosi contributi scritti si sono concentrati sulle implicazioni legate all'applicazione pratica di questa legge. Diverse associazioni con scopi ideali (ad esempio la Società ticinese per l'arte e la natura, STAN e l'Associazione per la protezione del patrimonio artistico ed architettonico di Valmaggia, APAV) hanno chiesto di essere attivamente coinvolte nel lavoro di sensibilizzazione, di istituzione della tutela e di protezione vera e propria. Sempre in questo ordine di idee è emersa con insistenza la necessità di incentivare da parte del Cantone il lavoro di sensibilizzazione. Concretamente si richiede dai servizi competenti un coinvolgimento più dialettico in particolare con i proprietari privati di beni protetti ed inoltre con i Comuni e con altre entità locali come le Parrocchie ed i Patriziati. In sostanza queste indicazioni riguardano direttamente l'Ufficio dei monumenti storici e le sue modalità d'intervento sul territorio: dalla consultazione emerge che lo Stato deve trasformarsi sempre più in servizio pubblico al beneficio dei responsabili diretti della tutela, cioè i proprietari di beni. A livello di progetto di legge questi principi sono codificati negli articoli che riguardano l'informazione (art. 6) e la consulenza (art. 7). Di rilievo in questa ottica è pure il principio della consultazione preliminare della CMS per interventi su beni protetti (art. 24 cpv. 2 e 25 cpv. 2). In questo modo vengono istituzionalizzate procedure di collaborazione fra privato ed ente pubblico, che permettono più facilmente di raggiungere soluzioni consensuali.

Più critiche invero le osservazioni riguardanti alcuni aspetti organizzativi e gestionali legati a questo progetto: si richiama la necessità inderogabile di un coordinamento tra le istituzioni incaricate della tutela (indipendentemente dalle diverse attribuzioni dipartimentali), si reclama una ristrutturazione innovativa a livello di Ufficio monumenti storici e si denuncia confusione per quanto attiene al settore dei beni mobili. Il progetto di legge rivisto e modificato risponde, per quanto una legge può fare, ai dubbi sollevati. Intanto occorre dire che l'impostazione di fondo per quanto riguarda le distinzioni fra il settore dei beni mobili e quello degli immobili è assolutamente consolidata e non è stata contestata in consultazione. Anche questa commissione si attiene alla modalità di approccio suggerita dal progetto: è acquisito che per i beni mobili i principali attori della tutela sono i musei, gli archivi e le biblioteche, cioè le istituzioni culturali con sede nel Cantone che hanno per scopo specifico la conservazione e la valorizzazione di codesti beni. Nella misura in cui i beni mobili sono di proprietà di queste istituzioni culturali essi sono protetti per legge. Se questo progetto opta per il rispetto dell'autonomia di questi istituti (lasciando che prevalga, là dove esiste, la regolamentazione settoriale ed esonerando dette istituzioni culturali da autorizzazioni e notifiche) è però vero che la politica globale della tutela è impostata e decisa dal Cantone (cfr. art. 5). L'art. 44 del progetto oltre ad assegnare esplicitamente al Consiglio di Stato la supervisione sulla protezione dei beni culturali, gli attribuisce il compito di promuovere la collaborazione fra le varie istanze dipartimentali impegnate nella protezione dei beni culturali. Questo in risposta alla richiesta di maggiore coordinamento formulata nel corso della consultazione. Ora, benché la funzione di guida nell'applicazione della legge spetterà al Dipartimento del territorio ed in particolare all'Ufficio monumenti storici, il mandato della collaborazione regolare esplicitato all'art. 44 cpv. 2 della legge implica necessariamente la creazione di un consesso operativo di cui facciamo parte i responsabili della tutela a livello di Dipartimento del territorio, di Dipartimento istruzione e cultura (istituti culturali cantonali) e, se del caso, di Dipartimento finanze e

economia (Sezione statili). Quanto alla richiesta di ristrutturazione funzionale dell'UMS questa commissione, tenuto conto delle gravi ristrettezze finanziarie in cui versa il Cantone, si attiene alla richiesta minimale di una unità (collaboratore scientifico di formazione accademica) formulata nel messaggio governativo.

Meritano un accenno conclusivo le considerazioni espresse dalla categoria professionale dei restauratori i quali auspicavano che venisse eventualmente allestito un albo professionale. In sede di rielaborazione del progetto di legge si è deciso di rinunciare all'ipotesi dell'istituzione di un albo dei professionisti in quanto lo stesso è considerato al giorno d'oggi uno strumento burocratico e tendenzialmente corporativistico.

4. INIZIATIVA PARLAMENTARE CRISTIANA STORELLI SULLA CONSERVAZIONE ATTIVA DEI MONUMENTI DEL 25 MARZO 1985 (RIPRESA DA CARLO VERDA)

"I nostri beni vanno protetti, vanno usati, vanno sfruttati e mantenuti e, soprattutto oggi gestiti. In prima analisi però vanno conosciuti."

Partendo da siffatte premesse l'on. Cristiana Storelli aveva presentato in data 25 marzo 1985 un'iniziativa parlamentare generica sulla conservazione attiva dei monumenti. A seguito dell'uscita dell'iniziativista dal Parlamento cantonale, l'atto parlamentare è stato ripreso dall'on. Carlo Verda.

Nel testo dell'iniziativa si legge, tra l'altro, quanto segue:

- l'iniziativa si propone in definitiva di creare la base legale sufficiente per garantire nell'iscrizione di monumenti i limiti della conservazione: quindi anche quelli del ricupero, della gestione, dell'uso;
- alla base di tutto il ragionamento deve stare la conoscenza: senza la conoscenza è impossibile intervenire in qualsiasi maniera con cognizione di causa;
- l'inventario è uno dei mezzi per la conoscenza: non deve protrarsi nel tempo e va inserito in una banca dati;
- l'iscrizione di un monumento va intesa in modo positivo: ossia di bloccare senza frenare l'intervento e l'uso su di esso e per esso;
- per promuovere la conservazione (attiva) e quindi permetterne la gestione è necessario coinvolgere la gente, così come lo Stato: da qui la segnalazione, il controllo, la verifica, l'iscrizione e l'eventuale aiuto per promuovere la conservazione;
- lo Stato, in quest'ambito e con la sua amministrazione va visto quale consulente.

In data 7 marzo 1986 l'on. Storelli è stata sentita da parte della Commissione della legislazione ed in quella sede essa si è così espressa (cfr. verbale):

"La prima cosa da rilevare in questo settore è che le competenze non sono chiaramente definite, ciò che genera necessariamente una certa confusione nell'applicazione. Sostanzialmente l'iniziativa chiede che sia iscritto nella legge il concetto di monumento e sia quindi fatto un inventario. Occorre poi precisare per quali ragioni si protegge il monumento ed i limiti della conservazione. Questi criteri determinano poi il finanziamento necessario.

E' inoltre importante la segnalazione da parte della popolazione."

In concreto non è di grande utilità il passare in rassegna l'iter procedurale, peraltro scarso, avuto dall'iniziativa Storelli.

E' per contro doveroso rilevare come il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali, successivamente elaborato e qui in esame, risponda in modo congruo alle diverse problematiche sollevate nell'iniziativa.

Esso definisce in termini chiari il concetto di beni culturali e quello di beni culturali protetti, che sono differenziati per categoria.

In termini altrettanto chiari sono definiti il ruolo dell'ente pubblico (segnatamente quello dello Stato) ed il ruolo del privato, le responsabilità dell'uno e dell'altro e le procedure.

Il disegno di legge pone l'accento sulla conoscenza, sull'informazione e sulla consulenza.

Esso promuove una collaborazione attiva fra lo Stato e il privato al fine di garantire la tutela e la conservazione dei beni culturali protetti e permetterne al tempo stesso la fruizione.

Sono pure predisposti aiuti finanziari concreti nonché degli incentivi (in particolare di natura fiscale) in vista dell'attuazione degli scopi prefissati dalla legge.

Sono pure previsti l'allestimento di un inventario dei beni culturali protetti nonché l'iscrizione degli immobili protetti nel Registro fondiario (menzione).

Alla luce di quanto precede la Commissione della legislazione reputa che la nuova legge tenga adeguatamente conto dei postulati dell'iniziativa Storelli/Verda e vi dia una congrua risposta, promovendo ed attuando in particolare l'auspicata conservazione attiva dei beni culturali.

L'iniziativa in oggetto è pertanto da considerare evasa.

5. COMMENTO ALLE SINGOLE DISPOSIZIONI DI LEGGE

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Sotto questo primo titolo il disegno di legge enuncia in primo luogo lo scopo della legge, per definire, quindi, i concetti di base: segnatamente, la nozione di bene culturale, quella di bene culturale protetto e quella delle istituzioni culturali riconosciute.

Per finire viene pure codificato il principio della responsabilità e, meglio, quello della corresponsabilità fra ente pubblico e proprietario.

Articolo 1

L'art. 1 della legge indica in modo sintetico e chiaro gli scopi da essa perseguiti.

Una legge non più intesa prevalentemente - come l'attuale - alla conservazione pura e semplice delle "cose immobili" o "mobili", aventi "pregio di antichità od arte" e "dichiarate monumenti", ma piuttosto allo studio ed alla comprensione dei beni culturali, in funzione della loro salvaguardia e della loro valorizzazione.

In sede di Commissione il testo della normativa ha dato luogo ad un'ampia discussione.

In particolare per sottolineare l'aspetto della promozione.

A non dubitarne, uno degli aspetti essenziali e qualificanti della nuova legge.

Un aspetto meritevole, dunque, di particolare attenzione e di congrua attuazione.

Articolo 2

Esso definisce un primo concetto basilare del disegno di legge: quello di "bene culturale". "Bene culturale" da intendere quale prodotto materiale dell'attività culturale in senso lato e riferito ad un concetto di cultura moderno, aperto e dinamico nonché inclusivo sia dei valori più alti della civiltà quanto dell'insieme dei valori, usi e costumi che caratterizzano il vivere di una comunità, della nostra comunità.

In ispecie la Commissione della legislazione propone due modifiche della norma.

Essa propone in primo luogo la sostituzione del termine "oggetto" (ritenuto troppo generico) con quello di "beni mobili" e la sostituzione della congiunzione "o" con "e".

In secondo luogo è proposta la completazione del termine "attività dell'uomo" con l'aggettivo "creativa".

Con siffatta aggiunta la definizione del bene culturale è più puntuale ed, a mente della Commissione, meno riduttiva.

Articolo 3

Fissato il concetto di bene culturale la legge definisce (art. 3 cpv. 1) i beni che sono oggetto di protezione.

In particolare i beni culturali protetti sono suddivisi in quattro diverse categorie (cpv. 2).

Questo, e per un verso, per tenere conto della loro specificità e peculiarità.

Questo, e per un altro verso, in considerazione del trattamento differenziato che la legge riserva a ciascuna delle categorie di beni così definite:

- immobili di interesse cantonale;
- immobili di interesse locale;
- mobili appartenenti a privati od a enti pubblici;
- mobili appartenenti ad istituzioni culturali riconosciute.

La suddivisione nelle 4 categorie menzionate è esaustiva in relazione alla presente legge ed alla sua applicazione.

Ciò non preclude, però ed a titolo d'esempio la protezione del patrimonio mobiliare locale da parte del Comune.

La parziale riformulazione del testo del cpv. 2 in entrata permette un'immediata ed univoca comprensione della terminologia utilizzata dalla legge e ne richiama la struttura.

Articolo 4

La legge conferisce alle istituzioni culturali riconosciute e che conservano e valorizzano i beni culturali mobili loro appartenenti, uno statuto ed un regime del tutto peculiari (cfr. articoli 21, 24, 28 e 29 del disegno di legge).

D'onde la necessità di una loro definizione (istituti pubblici o privati preposti alla conservazione dei beni culturali mobili), al cpv. 1, accompagnata (cpv. 2) da indicazioni dei requisiti minimi (esistenza di una raccolta di beni adeguatamente catalogata ed accessibile al pubblico) necessari per il loro riconoscimento agli effetti di legge.

Differenziata rimane, per contro, la tutela e la valorizzazione di altri beni culturali mobili appartenenti a privati od a enti pubblici, accomunati in un'altra categoria (art. 3 cpv. 2 lett. c) e assoggettati a regole differenziate e specifiche (art. 19 cpv. 1 e 2; art. 21).

Articolo 5

L'art. 5 è una normativa programmatica ed enuncia il principio della corresponsabilità fra il proprietario del bene protetto e l'ente pubblico quale garante istituzionale del patrimonio culturale di interesse pubblico.

La norma è stata ampiamente dibattuta in sede di elaborazione del progetto di legge e nell'ambito della consultazione ove è stata oggetto di più di una riformulazione. Essa è stata quindi oggetto di discussione anche nel contesto dei lavori commissionali.

Il testo dell'art. 5 è stato riformulato da parte della Commissione, fermi restando però i principi basilari enunciati nel messaggio governativo accompagnante il disegno di legge.

Da un lato il principio della responsabilità diretta del proprietario quale detentore del bene facente parte del patrimonio culturale di interesse pubblico.

D'altro canto, quello di una presenza vigile, marcata e responsabile dello Stato, intesa a garantire istituzionalmente la tutela e la valorizzazione di detto patrimonio.

Stato cui compete in particolare il compito di raccogliere ed ordinare le informazioni, di definire le misure di protezione e le modalità di intervento sui beni protetti, di fornire la propria consulenza ed i necessari aiuti economici e finanziari (quali misure di promozione) come pure di vigilare sulla corretta conservazione ed utilizzazione dei beni.

Il tutto nell'ottica e con l'obiettivo di promuovere il dialogo e la cooperazione, piuttosto che di imporre, ed avendo cura di interferire solo in modo congruo e commisurato (alla necessità dettata dall'interesse pubblico) sui beni appartenenti alla sfera privata.

TITOLO II - MISURE DI PROMOZIONE

Sotto questo titolo sono espressamente previsti e regolamentate le misure di promozione e, meglio, l'informazione, la consulenza ed i contributi finanziari alla conservazione (sussidi, garanzie statali al finanziamento privato di beni immobili, prestiti agevolati agli enti pubblici).

Il ruolo attivo che lo Stato intende assumere nell'ambito della formazione (cfr. messaggio no. 4387, pag. 27) nel senso di incoraggiare e sostenere le specializzazioni professionali che si occupano del restauro e della conservazione dei beni culturali, gli studi e le ricerche in materia, ecc., sarà per contro attuato per il tramite della legislazione specifica (sussidi agli istituti scolastici ed alla formazione).

Le misure di sostegno economico indiretto a beneficio dei proprietari privati di beni culturali protetti (valutazione prudente dei valori d'estimo dell'immobile protetto, incentivi fiscali) sono pure ed a loro volta compendiate nelle leggi speciali.

La deduzione delle spese di cura di un immobile protetto dal reddito (art. 31 cpv. 3 legge tributaria) e la possibilità di esenzione dall'imposta di successione per i beni mobili protetti (art. 155 cpv. 3 legge tributaria) sono integrate nell'allegato "Modifica di leggi e regolamenti" e saranno oggetto di un breve commento in quella sede.

Per quanto concerne la valutazione prudente degli immobili protetti agli effetti della determinazione del valore ufficiale di stima si rileva che i vincoli di protezione, le limitazioni ed oneri a cui essi sono assoggettati è già presa in conto dalla nuova legge sulla stima e va ricondotta ad una corretta applicazione dei disposti di cui agli art. 3 e 4 di detta legge.

Articolo 6

La conoscenza, l'approccio ed il rispetto dei beni culturali, presuppongono una corretta e congrua informazione da parte dell'ente pubblico.

Vi dovrà provvedere in primo luogo il Consiglio di Stato e vi dovranno pure provvedere - compatibilmente con i loro mezzi finanziari, ed avuto particolare riguardo ai beni culturali di interesse locale - i Municipi.

Consiglio di Stato e Municipio agiranno - è fatto ovvio - nel contesto delle loro rispettive competenze. L'inciso corrispettivo è pertanto stralciato dalla normativa.

Si rileva che il cpv. 2 di questo articolo vuole porre le basi per un proficuo rapporto di collaborazione fra i competenti servizi dipartimentali e l'autorità diocesana riguardo ai beni destinati al culto. Si vuole insomma valorizzare nel dovuto modo questo particolare tipo di bene di natura culturale presente in modo capillare ed in maniera numericamente molto rilevante sul nostro territorio. Concretamente gli attori preposti alla tutela dovranno cooperare ad ogni passaggio dell'intervento sul bene, iniziando dal momento conosciuto per passare alle misure di promozione sino all'istituzione della protezione vera e propria.

Si osserva e ribadisce che la formazione è compito specifico dello Stato e fa unicamente capo alla legislazione speciale.

Di conseguenza il termine corrispettivo va tolto dalla nota marginale di questa normativa.

Articolo 7

Quello della consulenza - detto termine, più appropriato, è stato integrato anche nella norma medesima - è la seconda misura di promozione istituita a beneficio dei proprietari di beni culturali.

Consulenza che essi potranno richiedere ai competenti Servizi cantonali (segnatamente all'Ufficio dei beni culturali) al fine di espletare al meglio le specifiche incombenze che loro competono.

Consulenza che il Consiglio di Stato dovrà farsi carico di fornire, per il tramite del Dipartimento del territorio e dei suoi Servizi, anche con l'emanazione di apposite direttive.

Articolo 8

Questa norma stabilisce il principio della concessione di aiuti finanziari da parte dello Stato ai fini della conservazione e del restauro dei beni culturali protetti.

Il disegno di legge estende l'aiuto anche alle spese di manutenzione regolare di detti beni. Questo, onde prevenirne il deperimento e conseguentemente per ovviare a dei lavori di restauro, generalmente ben più onerosi nel loro complesso e pure suscettibili di mettere in pericolo la consistenza stessa del bene protetto.

Tenuto conto dei maggiori oneri in ispecie assunti, lo Stato limita di principio il proprio aiuto finanziario ai beni protetti di interesse cantonale.

Contributo cantonale che è subordinato alla partecipazione alle spese da parte dei Comuni (siffatta partecipazione è già sancita dall'art. 11 della vigente legge) o di altri enti locali tenuto conto delle loro disponibilità.

Solo in casi eccezionali e laddove l'aiuto cantonale è indispensabile per la salvaguardia del bene, il Cantone partecipa alle spese di conservazione di beni culturali protetti di interesse locale.

Per la concessione degli aiuti finanziari in narrativa occorre che vi sia una mancanza di altri mezzi finanziari.

L'aiuto è concesso sulla scorta di un preventivo dettagliato di intervento e delle opere ed è erogato a lavori e collaudo avvenuti (escluso il riconoscimento di conguagli a consuntivo!).

Dal cpv. 1 della norma è stato stralciato l'inciso "nei limiti di credito stanziati dal preventivo", essendo pacifico che gli aiuti in questione debbono necessariamente essere inseriti nei preventivi dello Stato.

E' pure stralciato da detto capoverso l'avverbio "ragionevolmente" dovendo costituire, la ragionevolezza, criterio implicito ed indispensabile di qualsivoglia valutazione.

Dal cpv. 3 è stralciato l'inciso "importanti" ritenuto come tutti i beni culturali protetti debbono essere considerati per loro stessa definizione importanti.

Articolo 9

La norma stabilisce:

- i criteri di determinazione e quantificazione dei singoli contributi;
- le modalità di concessione;
- le forme dei contributi.

Per quanto concerne modalità (decisione o contratto amministrativo) e forma (sussidio, garanzia statale al finanziamento privato di beni immobili e prestito agevolato limitatamente agli enti pubblici) dei contributi, il testo di legge non ha dato luogo a particolari disquisizioni.

Nello stabilire i criteri di determinazione e quantificazione (sino ad un massimo del 50% della spesa riconosciuta) la Commissione ha per contro ritenuto di dover integrare a quelli proposti dal disegno (importanza culturale del bene - incidenza economica delle misure di protezione o di eventuali condizioni ed oneri - situazione economica del proprietario - vantaggi conseguibili dal proprietario a seguito dei lavori) anche quello costituito dallo "stato di conservazione e di manutenzione (da inserire sub lett. e).

Detto elemento è stato estrapolato dall'art. 11 lett. a) del disegno di legge per essere qui inserito per due ordini di ragioni:

- la prima, perché un particolare (non inappuntabile) stato di conservazione e di manutenzione del bene non deve necessariamente comportare il rifiuto di qualsivoglia aiuto, ma potrebbe anche giustificare soltanto una congrua riduzione dell'aiuto medesimo;
- la seconda, perché il fatto di rifiutare un aiuto o la revoca dello stesso sono due cose sostanzialmente diverse e costituiscono momenti decisionali pure diversi e da differenziare tra di loro.

Articolo 10

Nell'assegnare il proprio contributo finanziario lo Stato può evidentemente imporre al beneficiario condizioni ed oneri, al fine di garantire tanto la protezione e la valorizzazione del bene, quanto la sua fruizione pubblica.

Le relative modalità saranno da stabilire nel regolamento, tenuto anche conto delle disposizioni ed indicazioni che seguiranno.

Articoli 11 e 12 (disegno di legge) - Articolo 11 (nuovo)

Commentando le proposte di modifica del disegno di legge formulate all'art. 9 è già stato evidenziato come il rifiuto (totale o parziale) di un contributo rispettivamente la sua revoca costituiscano due momenti decisionali diversi e che vanno differenziati.

Di conseguenza i disposti di cui all'art. 11 lett. a) del disegno di legge sono stati stralciati da detta norma e sono stati integrati nell'art. 9 (sub lett. e) quale ulteriore elemento di giudizio per la determinazione dei contributi.

Per contro, tanto la mancata erogazione dei contributi a seguito del collaudo (o la loro riduzione), quanto la loro restituzione totale o parziale (perché conseguiti indebitamente - perché le condizioni o gli oneri connessi con il contributo non sono stati o non risultano più adempiuti - a seguito della vendita del bene culturale con conseguimento di un utile) presuppongono una revoca formale del contributo (sia essa totale o parziale).

Si giustifica pertanto l'integrazione delle rispettive fattispecie in un'unica normativa (nuovo art. 11), sotto la marginale "revoca e restituzione".

Ciò avverrà, però, sotto due distinti capoversi, per motivi di chiarezza e per marcare la necessaria differenziazione fra la non erogazione dei contributi e la loro restituzione.

Fra criteri di revoca e di restituzione totale o parziale dei contributi pagati dallo Stato il disegno di legge ha stabilito (pro rata) quello della "vendita del bene nei dieci anni dall'approvazione del consuntivo, con conseguimento di un utile".

Per il tramite dello stesso si è inteso impedire l'ottenimento di guadagni speculativi realizzati a scapito dei fondi pubblici (cfr. messaggio no. 4387, pag. 10).

Questa norma è stata oggetto di un ampio e approfondito dibattito da parte della Commissione, la quale ha in buona sostanza fatto propri tanto il principio dell'assoggettamento e della restituzione quanto gli obiettivi prefissati da parte del Consiglio di Stato.

In considerazione del fatto che il principio della restituzione deve valere quale regola generale (sia per gli immobili quanto per i mobili, dunque) la Commissione propone lo stralcio dell'inciso "immobiliare".

Resta comunque inteso che per quanto concerne i beni immobili la realizzazione o meno di un utile dovrà essere accertata avuto specifico riferimento alla modalità di calcolo e di determinazione dell'utile immobiliare soggetto ad imposizione (cfr. legge tributaria).

Articolo 12 (nuovo)

In relazione alla problematica della restituzione totale o parziale dei contributi la Commissione ha ampiamente dibattuto dell'opportunità o meno di approntare adeguate garanzie a favore dello Stato definendone le modalità!

Questo, segnatamente ove la vendita di un bene protetto e già oggetto di contributi finanziari comporti il conseguimento di un utile.

In tema di beni mobili la tutela e le garanzie (pure necessarie) dovranno essere attuate per il tramite di condizioni ed oneri che andranno ad accompagnare l'atto di concessione e l'erogazione dei contributi finanziari od, ancora, nel contesto delle autorizzazioni ad alienare od esportare i beni mobili protetti (segnatamente quelli appartenenti ai privati od a enti pubblici (art. 27 e 29 del disegno di legge).

Per quanto concerne i beni immobili una prima garanzia vuole essere costituita mediante iscrizione a Registro fondiario e per tutta la durata dell'imposizione, di una menzione (ex

art. 962 CCS ed art. 80 del Regolamento sul Registro fondiario) concernente l'obbligo di restituzione di sussidi, quale limitazione di diritto pubblico della proprietà.

Accompagnando siffatta menzione con l'istituzione di un'ipoteca legale ex art. 836 CCS la garanzia acquisirà valenza di pegno reale e vincolerà - sino a rimborso avvenuto - anche la/le parte/i acquirente/i.

Pur considerando il fatto che l'ipoteca legale in narrativa è valida anche senza iscrizione nel Registro fondiario (art. 836 CCS), la Commissione è del parere che detta iscrizione sia comunque da preferire. La stessa viene pertanto auspicata e raccomandata a salvaguardia dei diritti e delle aspettative del nuovo proprietario, che verrà così tutelato dalla "sgradita sorpresa" di oneri che potrebbero anche risultare parecchio gravosi. La normativa è completata nel medesimo senso al fine di concretizzare una base legale specifica per detta iscrizione.

Resta però inteso che le garanzie di specie non sottendono ad impedire al legittimo proprietario di disporre del bene immobile di sua proprietà.

Articolo 13

Facendo propria la proposta dell'Ufficio monumenti storici il cpv. 1 del disegno di legge fissa in fr. 200'000.- l'importo fino a concorrenza del quale la competenza decisionale in materia di contributi è conferita al Consiglio di Stato.

Questo, per alleggerire le procedure e per evitare di dover elaborare tutta una sequela di messaggi per contributi di minor entità.

La Commissione della legislazione in prima lettura aveva deciso di limitare la competenza governativa fino a un importo massimo di fr. 100'000.-.

In seconda lettura la Commissione è tornata su detta decisione ed ha reintegrato il limite di fr. 200'000.- sia per conto delle motivazioni di fondo del messaggio governativo, quanto facendo tesoro delle raccomandazioni formulate dalla Commissione della gestione nel rapporto 2.10.1996 relativo ai messaggi 4563, 4564, 4566, 4567 e 4568 nel senso di limitare il numero di messaggi e di valutare l'opportunità di utilizzo, in specie, di crediti quadro.

Il disegno di legge prospetta inoltre ed al suo cpv. 2, di conferire competenza giurisdizionale al Gran Consiglio (ex articolo 75 ss. legge di procedura sulle cause amministrative). Questo limitatamente alle impugnazioni dei Comuni in materia di contributi e ritenuto che le impugnazioni dei privati avverso le decisioni del Consiglio di Stato sono per contro demandate alla competenza del Tribunale cantonale amministrativo (cfr. art. 51 del disegno di legge).

La Commissione ha valutato con attenzione la problematica e non si è fatta convincere dalle argomentazioni espresse dal Consiglio di Stato, a sostegno della proposta di affidare parte delle competenze giurisdizionali al Gran Consiglio (in quanto attribuzione di natura politico-finanziaria).

Essa ritiene indispensabile prediligere - a fronte di un'indiscutibile unità di materia - un'uniformità di procedure.

La competenza cognitiva di specie (riferita all'impugnazione delle decisioni del Consiglio di Stato in materia di contributi finanziari) va dunque ed in ogni caso conferita al Tribunale cantonale amministrativo, e ciò avverrà per il tramite di una modifica ed aggiornamento della normativa di cui all'art. 51 del disegno di legge.

Di pari passo il cpv. 2 dell'art. 13 deve essere stralciato.

Articolo 14

Le disposizioni di cui al capo terzo della legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 trovano applicazione quale diritto sussidiario e nel medesimo senso viene aggiunta una nota marginale.

Si osserva che le regole in narrativa sono di carattere prevalentemente formale.

TITOLO III - MISURE DI PROTEZIONE

Si tratta del titolo più corposo della legge.

Esso si suddivide in cinque capitoli e, meglio: protezione preventiva - istituzione ed effetti della protezione - acquisto di beni culturali da parte di enti pubblici - protezione speciale dei beni archeologici e protezione in caso di conflitto armato.

Capitolo 1 - Protezione preventiva

Le misure di protezione preventiva (in particolare: l'informazione, l'ispezione e le misure provvisorie) intendono garantire ogni più congrua possibilità di verifica della situazione ed, all'occorrenza, di intervento (segnatamente nei casi in cui il bene non è ancora stato sottoposto a protezione).

Articolo 15

La norma codifica un obbligo di informazione all'indirizzo di tutti i cittadini, quale presupposto indispensabile per qualsivoglia azione preventiva. Questo, vale in caso di scoperta di un bene sconosciuto e degno di protezione (cpv. 1) come pure in caso di messa in pericolo di un bene protetto o degno di protezione (cpv. 3).

Concretamente si tratta di instaurare un rapporto di fiducia e collaborazione fra autorità e cittadino, per una migliore tutela dei beni di interesse pubblico.

Perciò la Commissione della legislazione concorda sul fatto che sarebbe sbagliato ed inopportuno prevedere delle sanzioni per chi dovesse omettere l'informazione. Del resto la normativa persegue ben altri obiettivi.

Diversa è per contro la posizione del proprietario e dello scopritore al momento dell'esecuzione di opere di costruzione.

In tale contesto il bene da proteggere viene a trovarsi in una posizione di estrema fragilità e può facilmente essere distrutto.

All'obbligo di segnalazione si accompagna dunque quello di un'immediata sospensione dei lavori.

Ed in specie eventuali omissioni (tanto nella segnalazione quanto nell'interruzione dei lavori) vanno senz'altro e rigorosamente sanzionate.

Di conseguenza la Commissione della legislazione propone di aggiungere all'art. 49 del disegno di legge, sotto una nuova lett. a) e modificando le lettere successive, un'apposita, nuova e specifica "fattispecie" da sanzionare.

In pregiudicate e riservate, ovviamente, le sanzioni previste dalla legge edilizia.

Articolo 16

La norma è intesa a garantire ai servizi pubblici competenti la possibilità di ispezionare il bene.

Questo tanto in vista della sua inventarizzazione, quanto per permettere di raccogliere tutte le informazioni necessarie per la distinzione delle misure di protezione (in particolare quelle preventive, ma non solo).

Partendo dal presupposto che per gli edifici più recenti è possibile reperire piani e rilievi presso gli archivi comunali, il disegno di legge propone l'adozione (cpv. 2) di una normativa ai sensi della quale tutte le domande di demolizione di edifici esistenti da almeno 50 anni sono da notificare al Consiglio di Stato preliminarmente al rilascio della relativa autorizzazione.

Questo, per permettere ai servizi cantonali preposti alla tutela dei beni culturali di procedere ad un'ispezione e se del caso all'allestimento di una documentazione (foto e rilievi) relativa alla costruzione destinata a scomparire.

L'utilità di questa normativa e il suo enunciato (per la parte riferita alla tematica della demolizione) sono stati ampiamente dibattuti in Commissione.

Essa ha proceduto in un primo tempo ad una riformulazione della norma, allo scopo di precisare le singole competenze.

All'atto di licenziare il presente rapporto la Commissione ha ancora una volta riconsiderato la problematica, concludendo di proporre lo stralcio della norma in questione (cpv. 2 dell'art. 16 del disegno di legge).

Questo stralcio non sta a significare l'abbandono del principio dell'obbligo di notifica delle domande di demolizione in narrativa (per edifici esistenti da oltre 50 anni) al Consiglio di Stato (e per il tramite suo ai competenti uffici e servizi di tutela dei beni culturali), ma parte dal presupposto che siffatto obbligo è già compendiato nell'iter ordinari odi esame ed evasione delle domande di demolizione.

In tale ambito ne dovranno pertanto essere regolamentate le modalità.

Articolo 17

Confrontati con l'emergenza (segnatamente a seguito delle segnalazioni ricevute e delle ispezioni eseguite) e con una messa in pericolo di un bene protetto o degno di protezione il Consiglio di Stato ed i Servizi competenti - il Municipio, limitatamente ai beni protetti di interesse locale - devono adottare tempestive ed adeguate misure cautelari, quali ad esempio il divieto di modificare o di distruggere il bene culturale, l'esecuzione di sondaggi e rilievi, l'ordine di esecuzione di lavori di consolidamento e di manutenzione, la limitazione della facoltà di disporre, il sequestro conservativo del bene culturale (cpv. 3).

Avuto riferimento alle medesime è bene segnalare che l'elencazione vuol essere puramente indicativa e non è esaustiva.

Si precisa pure che per quanto concerne i beni immobili potranno se del caso essere applicate anche le misure di salvaguardia della pianificazione (art. 57, 65 e 66 della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990).

Articolo 18

Le misure provvisoriale, volte alla salvaguardia di beni non ancora protetti, debbono essere tempestivamente accompagnate (entro un termine massimo di 6 mesi) dall'avvio della procedura di istituzione della protezione.

Se ciò non avvenisse, esse decadono!

L'art. 18 cpv. 2 riprende inoltre la norma coattiva dell'art. 105 LALPT per il caso di inadempienza del Comune nell'istituzione della protezione di beni immobili di interesse cantonale.

Capitolo 2 - Istituzione ed effetti della protezione

Articolo 19

L'art. 19 definisce le condizioni generali dell'istituzione della protezione. Senza stabilire, però ed a priori, dei criteri intrinseci di giudizio.

In specie l'accento è posto sul significato e sull'importanza che il bene riveste per la collettività.

Questo, in un contesto più generale.

Delicato e problematico è però l'approccio alla protezione dei beni mobili appartenenti a privati.

La protezione legale dei beni mobili può limitare in modo ben più drastico (possibilità conferita all'autorità di vietare l'esportazione, ad esempio) la facoltà di disporre da parte del loro proprietario, per rapporto a quanto non si verifichi per le proprietà immobiliari.

L'assoggettamento al vincolo di protezione - laddove non sia richiesto dal proprietario stesso - deve essere di conseguenza limitato a beni di un'importanza culturale eccezionale.

"Solo così l'assoggettamento e le limitazioni possono giustificarsi e rendersi compatibili con le garanzie costituzionali della proprietà e dei diritti ivi connessi" (cfr. DTF 23 dicembre 1987 in re B. cons. 5, in RDAT 1988 no. 29 p. 70 ss, in particolare p. 82)

D'altro canto, l'assoggettamento della protezione di beni culturali mobili appartenenti ai privati a criteri rigidi e restrittivi sono atti a rassicurare e tutelare il proprietario da inopinati interventi dello Stato. Collezioni importanti, di sicuro pregio e non necessariamente legate alla cultura locale potranno così essere trasferiti e/o trattenuti nel Cantone

Sulla scorta di queste specifiche considerazioni e dopo ampie discussioni, l'art. 19 del disegno di legge ha trovato piena approvazione e conferma da parte della Commissione della legislazione.

Articolo 20

La norma stabilisce la procedura di istituzione della protezione dei beni culturali immobili, che viene ad integrarsi nel contesto della pianificazione del territorio.

La protezione viene attuata nell'ambito dell'adozione (se del caso della modifica) dei piani regolatori comunali e dei piani di utilizzazione cantonali, nel rispetto delle regole procedurali stabilite dalla legislazione speciale (LALPT).

In sede di discussione commissionale è stata valutata positivamente la scelta di proteggere il bene culturale integrandolo nel suo ambiente in modo armonioso e qualificante, di concretizzare quindi la protezione di questi beni attraverso la procedura di piano regolatore. D'un canto si è quindi salutato come opportuno il fatto di abbandonare per gli immobili la modalità di una rigida e un po' asettica iscrizione in un elenco per passare ad un tipo di protezione definita "conservazione integrata", che tenga conto della sostanza dell'oggetto e dei fattori territoriali ed ambientali nei quali il medesimo si inserisce. Parimenti è emersa però una preoccupazione legata ai tempi talvolta lunghi che caratterizza-

no il processo pianificatorio. La suggestione di introdurre termini perentori per l'esame dei piani regolatori - peraltro già prospettata con un atto parlamentare - può e deve essere esaminata e se del caso approfondita nella sede adeguata che può essere quella di una modifica della legislazione settoriale (LALPT). La proposta richiede peraltro la verifica della bontà dell'attuale sistema e delle relative procedure della pianificazione cantonale, verifica che non può essere fatta nel contesto della legge sulla protezione dei beni culturali in quanto richiede l'esame di elementi e fattori che esulano completamente da questo contesto.

L'istituzione della protezione dei beni immobili attraverso la strada maestra del piano regolatore ha peraltro il pregio di informare e far partecipare la popolazione (l'utenza più diretta del bene, quindi) dell'importanza del bene culturale protetto e della necessità del suo rispetto e della sua tutela.

Al legislativo comunale compete la decisione di principio e la definizione dei contenuti della protezione di un immobile di interesse locale.

Al Consiglio di Stato spetta decidere vincoli e modalità di protezione degli immobili di interesse cantonale.

L'assoggettamento al vincolo di protezione dovrà essere accompagnato dall'iscrizione a registro fondiario di una menzione specifica di bene culturale protetto (ad opera del Municipio), non bastando allo scopo la sola menzione di "piano regolatore", posto che la stessa non informi in modo adeguato sul rapporto giuridico specifico, posto in essere dai contenuti di questa legge.

In conclusione, riguardo al malinteso sorto in merito alla portata dei termini di protezione globale e protezione puntuale, occorre dire che il disegno di legge non intende proibire la protezione di un singolo oggetto, se questa protezione configura un interesse pubblico. Quello che si vuol evitare è la protezione di frammenti d'oggetto in modo del tutto avulso dal contesto che li circonda, si pensi ad esempio all'iscrizione nell'elenco di una parte di balconcino di un immobile senza considerare in alcun modo l'immobile stesso e quanto gli sta attorno.

Articolo 21

L'art. 21 definisce le modalità e la procedura di istituzione della protezione dei beni culturali mobili.

Esso riprende in buona sostanza la differenziazione per categorie di cui all'art. 3 del disegno di legge - ove i beni culturali mobili sono stati suddivisi in "mobili appartenenti a privati o enti pubblici" rispettivamente "mobili appartenenti ad istituzioni culturali riconosciute" - per stabilire che i beni culturali mobili appartenenti alle istituzioni culturali riconosciute sono protetti per legge (tutti).

I beni non appartenenti a dette istituzioni (siano essi in mano privata o di enti pubblici) sono invece assoggettati a protezione per decisione del Consiglio di Stato (sentito il preavviso della Commissione dei beni culturali) ed alle condizioni stabilite dall'art. 19 della legge.

Si rileva, inoltre, che nel contesto della protezione dei beni culturali mobili la legge non attribuisce competenze proprie al Comune.

Articolo 22

Uno dei principi generali del disegno di nuova legge è quello per il quale un bene culturale deve essere protetto tanto nelle sue singole parti, quanto nel suo insieme. Esso va protetto nella sua interezza, dunque.

Le circostanze impongono spesso (in particolare nel contesto della salvaguardia dei beni immobili) la necessità di provvedere alla delimitazione di un perimetro di rispetto ed entro il quale non sono permessi degli interventi suscettibili di compromettere la conservazione e la valorizzazione del bene protetto.

Avuto riferimento alla globalità della protezione è pure indispensabile regolamentarne i contenuti, se del caso graduandoli.

Il tutto è concretizzato dall'art. 22 del disegno di legge, norma chiara, nel suo enunciato e nelle sue disposizioni.

Articolo 23

Conseguenza primaria dell'istituzione della protezione è l'obbligo del proprietario di conservare integro il bene in tutte le sue caratteristiche e nella sua sostanza, e di provvedere alla sua regolare manutenzione.

Il disegno di legge intende promuovere ed intensificare una miglior conservazione e segnatamente una regolare manutenzione dei beni culturali protetti. Lo fa in particolare mediante la consulenza di cui all'art. 7 e, soprattutto, estendendo i contributi finanziari sanciti dall'art. 8, al fine di evitare il deperimento dei beni medesimi e per non dover effettuare più tardi degli interventi di restauro, complessivamente ben più onerosi (alle volte spropositati). Senza contare il pericolo sempre incombente di una manomissione del bene, nella sua sostanza ed integrità.

Anche questo specifico tema è stato oggetto di approfondimento da parte della Commissione della legislazione.

Nel corso del dibattito sono emerse in particolare le riflessioni che riassumiamo qui di seguito. Anzitutto un lavoro di conservazione e di valorizzazione dei beni culturali è possibile ed ha senso solo nella misura in cui il proprietario (come diretto interessato) e lo Stato (quale garante istituzionale del patrimonio culturale cantonale) sono disposti ad assumersi pienamente le rispettive responsabilità. In particolare il proprietario dovrà concretamente essere supportato dallo Stato su più fronti: da quello della consulenza sull'oggetto (corretta conservazione del bene) alle misure, seppur limitate, d'incentivo fiscale sino al basilare aiuto finanziario alla conservazione. Esiste quindi un nesso diretto tra la responsabilità del proprietario detentore del bene che deve garantire la conservazione e l'impegno dello Stato. Il fatto che questo disegno di legge preveda il sussidio anche alla manutenzione regolare consentirà al proprietario di meglio far fronte al suo obbligo di conservazione. Il risparmio che la manutenzione regolare consentirà al privato rispetto a costosi interventi di restauro si rifletterà pure sull'esborso dei sussidi da parte dello Stato. Quanto potrà essere risparmiato in termini di sussidi sui grossi lavori di restauro ad esempio andrà a coprire il sussidio per la manutenzione regolare (sistemi di abbonamento). Va da sé che qualora lo Stato non dovesse più essere in grado di erogare sussidi esso dovrà rivedere pure il sistema della protezione: se del caso occorrerà giungere anche alla cancellazione dell'iscrizione.

Riguardo agli eventuali oneri finanziari che potrebbero gravare sul Cantone occorre dire che, nell'attuale contingenza finanziaria, il Cantone dovrà commisurare i propri impegni alle sole disponibilità esistenti, segnatamente come previsto dal messaggio governativo

alle pagine 45 e 46. D'altro canto il dott. Chiesi, capo Ufficio protezione monumenti storici ha confermato davanti alla Commissione (nella sua seduta del 29 marzo 1996) ed al relatore (in sede di stesura del rapporto) i contenuti riguardanti le conseguenze finanziarie e relative al personale del messaggio e questo con riferimento alle esigenze più immediate di ristrutturazione dell'Ufficio (cfr. inoltre commento all'art. 44).

Articolo 24

L'art. 24 definisce le modalità e la procedura di intervento sui beni mobili e sugli immobili protetti di interesse cantonale.

L'intendimento primario è quello di porre in essere una procedura finalizzata alla collaborazione tra ente pubblico e proprietario, nella prospettiva del contenimento degli oneri e dell'attuazione di soluzioni consensuali.

Ed in tal senso è istituzionalizzato, fin dall'inizio, l'obbligo di una presa di contatto fra il proprietario e la Commissione dei beni culturali.

Proprio per marcare l'aspetto della collaborazione e della ricerca del consenso la Commissione della legislazione propone di sostituire al cpv. 1 il termine "prescrizioni" con "indicazioni".

Non sono soggetti ad autorizzazione gli interventi su beni mobili appartenenti alle istituzioni culturali riconosciute.

Articolo 25

Per quanto concerne gli interventi sui beni immobili di interesse locale l'art. 25 prevede una procedura semplificata di notifica e rende facoltativa la consultazione della Commissione dei beni culturali.

Consultazione comunque possibile tanto da parte ed a favore del proprietario interessato quanto per il Municipio.

Anche in questo contesto l'accento è posto sulla collaborazione e sulla ricerca del consenso piuttosto che sull'imposizione.

Articolo 26

La norma impone al proprietario l'obbligo di notifica immediata dell'alienazione di ogni bene culturale protetto all'Autorità. Ove l'alienazione è perfezionata mediante atto pubblico l'obbligo compete al notaio.

Con ciò non si intende precludere il diritto di disposizione dei beni in questione.

Con la notifica si vuole in primo luogo permettere all'Autorità ed ai Servizi competenti l'aggiornamento dei dati.

Di pari passo viene consentito all'ente pubblico di esercitare il diritto di prelazione istituito in conformità dell'art. 31 del disegno di legge e per i soli beni mobili.

Il diritto in relativa (diritto di prelazione) vuole essere esteso, da parte della Commissione della legislazione, anche al Comune e più precisamente al Comune di domicilio dell'alienante (si richiama il commento ad art. 31).

Di conseguenza va esteso al rispettivo Municipio l'obbligo di notifica immediata dell'alienazione.

Per completezza è infine bene ricordare che per quanto concerne i beni destinati al culto rimangono riservate le prescrizioni della legge sulla libertà della Chiesa cattolica e sul-

l'amministrazione dei beni ecclesiastici (che prevedono in particolare l'obbligo da parte dell'Ordinario, in caso di alienazione).

Articolo 27

L'appartenenza di un bene mobile protetto ad un ente pubblico (Comune, Patriziato, Parrocchia) dovrebbe garantirne la pubblica fruibilità e l'aggancio con il suo contesto tradizionale.

Eventuali alienazioni, sono comunque valide solo con la preventiva autorizzazione del Consiglio di Stato e possono essere assoggettate a oneri o condizioni.

L'art. 27 ne stabilisce i criteri e modalità.

Articolo 28

Fatta eccezione per quelli appartenenti alle istituzioni culturali riconosciute, che ne sono esonerati, ogni cambiamento di ubicazione di un bene mobile protetto entro i confini cantonali è assoggettato alla notifica scritta ed immediata al Consiglio di Stato.

In ispecie la notifica è sufficiente tenuto conto del fatto che il bene rimane comunque sotto la sovranità del Cantone.

Articolo 29

L'art. 29 assoggetta per contro il trasferimento di un bene mobile protetto, fuori Cantone, alla condizione più restrittiva dell'autorizzazione preventiva.

Ciò permetterà di valutare l'opportunità o meno di subordinare il trasferimento del bene protetto in questione, a specifiche condizioni, od addirittura non consentirlo.

L'esportazione temporanea di beni da parte delle istituzioni culturali riconosciute è per contro autorizzata per legge.

Capitolo 3 - Acquisto di beni culturali da parte di enti pubblici

Articolo 30

La norma è intesa ad istituire la base legale per l'acquisto di beni culturali da parte del Cantone o dei Comuni, ed a promuoverlo.

Una politica di acquisizione di beni, accompagnata alla creazione di spazi utili per la fruizione dei beni di interesse culturale collettivo, a semplici misure di protezione dei singoli beni in mano privata.

Articolo 31

Allo scopo di favorire l'acquisto di beni mobili protetti da parte dell'ente pubblico l'art. 31 del disegno di legge propone l'istituzione e la codificazione di un diritto di prelazione a favore del Cantone (a cui spetta la protezione dei beni mobili ai sensi di questa legge).

Un diritto peraltro cedibile al Comune, nonché ad altri enti od ad istituzioni culturali riconosciute.

Pacifico il principio della codificazione di diritti in narrativa, la Commissione della legislazione ha lungamente e dettagliatamente discusso l'opportunità di conferire un diritto di prelazione diretto anche al Comune (in particolare al Comune di domicilio del proprietario del bene alienato, ove lo stesso è generalmente catalogato).

Fermo restando il principio per il quale il diritto di prelazione (da esercitarsi alle stesse condizioni e allo stesso prezzo concordati nella trattativa fra privati) non comporta comunque un obbligo di acquisizione, la Commissione riconosce anche al Comune un interesse specifico e proprio a prevalersi del diritto in narrativa.

Di conseguenza essa propone l'istituzione di un diritto di prelazione diretto e proprio, anche a favore del Comune.

Con la precisazione però, che ove il diritto di prelazione dovesse essere fatto valere contemporaneamente sia dal Comune quanto dal Cantone, prevarrà quello dello Stato.

Quale conseguenza diretta della testé menzionata estensione, la cedibilità del diritto (cpv. 2) dovrà essere limitata (tolto il Comune) agli altri enti pubblici ed alle istituzioni culturali riconosciute.

Si osserva per finire ed a titolo completivo che i termini fissati dal cpv. 3 della norma per l'esercizio del diritto (tre mesi rispettivamente due anni) coincidono con quelli stabiliti in materia di diritto di prelazione dalla legislazione federale (segnatamente dall'art. 681a del Codice civile svizzero).

Articolo 32

Codificato il diritto di prelazione per i beni mobili, il disegno di legge fissa, all'art. 32, i requisiti essenziali posti a fondamento del diritto di espropriazione da parte dell'ente pubblico (Cantone e Comune) correlato con le esigenze legate alla protezione dei beni culturali immobili.

Un siffatto diritto vuole essere limitato a quegli immobili protetti che rivestono un'importanza culturale straordinaria e va di regola esercitato in situazioni estreme e laddove la protezione, la valorizzazione e la fruibilità dell'immobile protetto non possono essere attuate e garantite in un unico modo.

Questa specifica opzione del disegno di legge governativo è condivisa dalla Commissione della legislazione.

Essa concorda pure sul ben fondato dell'esproprio di fondi non protetti ove si tratti di assicurare un uso ordinato del fondo adiacente ad un immobile protetto rispettivamente per garantire la costruzione di rifugi destinati alla protezione dei beni culturali, in caso di conflitto armato (cpv. 2).

In tema di espropriazione ed all'opposto di quanto avviene nel contesto della prelazione e per i beni mobili il diritto del Comune dev'essere prioritario per rapporto a quello di spettanza del Cantone.

Priorità logica, in considerazione della vicinanza e del contatto fisico diretto del bene protetto, con la collettività locale.

Articolo 33

La norma è intesa a sostituire il Decreto esecutivo circa l'invio di pubblicazioni all'Archivio cantonale dell'8.11.1923.

Essa regola ex novo l'obbligo di deposito degli stampati prodotti nel Cantone e destinati al pubblico presso gli istituti cantonali competenti.

L'obbligo legale del deposito riveste particolare importanza per l'interesse pubblico, in quanto permette di costituire un patrimonio culturale ed di formare una memoria storica, a disposizione della collettività.

Il Regolamento definisce l'ampiezza degli obblighi, con facoltà di estenderli (nella misura in cui si dovesse disporre di sedi idonee a conservarli) alla riproduzione di immagini e di

suoni, come pure gli importi sino a concorrenza dei quali il deposito legale dovrà avvenire a titolo gratuito (cioè, nei limiti dettati dalla giurisprudenza del Tribunale federale in DTF 93 I 712).

Capitolo 4 - Protezione speciale dei beni archeologici

I beni archeologici sono assoggettati a tutte le disposizioni del disegno di legge e le zone archeologiche reperite dovranno beneficiare della protezione quali beni culturali immobili di interesse cantonale, ai sensi dell'art. 20 cpv. 3 del disegno di legge.

Il Cantone è proprietario virtuale di tutti gli oggetti di interesse scientifico-archeologico esistenti nel suolo cantonale (articolo 724 CCS e articolo 38 del disegno di legge) e di riflesso esso deve essere il responsabile esclusivo del patrimonio archeologico (articolo 34 del disegno di legge).

Per tali considerazioni e tenuto anche conto della delicatezza di detto patrimonio si rende indispensabile un approccio mediante una regolamentazione specifica e rigorosa.

Una regolamentazione in linea peraltro con le più recenti legislazioni cantonali (ad esempio Giura e Friburgo) e con la Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico del 16.1.1992 (la cosiddetta Convenzione della Valletta).

Articolo 34

La norma stabilisce il principio di conferire la responsabilità e la competenza esclusiva in materia di scavi archeologici al Cantone. Essa definisce inoltre ed al cpv. 3 cosa debba intendersi per "scavo archeologico".

In questo contesto ed alla luce delle discussioni avvenute in sede di Commissione, è doveroso precisare che gli scavi preventivi e quelli di emergenza si muovono in una sfera prettamente pubblica e debbono tenere prioritariamente conto del criterio dell'urgenza.

Parimenti occorre rilevare che la dicitura "ricerca con apparecchi di rilevamento" è comprensiva anche di quelle apparecchiature che consentono ispezioni geologiche a distanza come ad esempio il georadar, manometro a protoni, ecc.

Anche per la ricerca effettuata con questo tipo di strumenti vige il principio della responsabilità e competenza esclusiva del Cantone.

Articolo 35

L'art. 35 codifica il diritto del Cantone ad eseguire scavi preventivi e di emergenza, laddove vi è motivo di supporre la presenza di beni culturali nel sottosuolo e vi sia il rischio che gli stessi possano essere danneggiati.

Lo scavo preventivo consiste in un intervento a medio o lungo termine, in una zona minacciata ed ove il pericolo di manomissione non è ancora imminente.

Lo scavo di emergenza si prospetta per contro quale intervento immediato e dettato dall'imminenza ed incombenza del pericolo di distruzione

Ciò può verificarsi, in particolare, in occasione di lavori di costruzione od in presenza di situazioni di pericolo (inondazioni, frane ed eventi similari).

In siffatte situazioni il proprietario dei fondi interessati è tenuto a consentirne l'accesso, l'occupazione temporanea e lo scavo (articolo 724 cpv. 2 CCS e articolo 39 cpv. 1 del disegno di legge).

Articolo 36

L'art. 36 regola la concessione di scavo, che il Cantone può accordare a terzi, nella misura in cui ciò si giustifica da importanti interessi archeologici.

Il che significa che richiesta e concessione debbono essere supportati da serie indicazioni e da una seria necessità scientifica-archeologica.

E ciò significa pure che "solo la necessità di colmare lacune nella conoscenza del passato archeologico del nostro territorio dettata da intenti scientifici giustifica attività di scavo, dato che l'attività di scavo non tollera obiettivi estranei senza grave pregiudizio per la qualità e la quantità delle informazioni di interesse collettivo che uno scavo è in grado di offrire. Senza questa limitazione le zone archeologiche del nostro territorio, estremamente ricche ed estese, sarebbero condannate a diventare, presto o tardi, parco di divertimento archeologico, meta di turismo di scavo o campo di esercitazione archeologiche estemporanee. Nessuna di queste prospettive è compatibile con una politica archeologica seria e responsabile" (avv. Stefano Bolla, già membro del CMS e coordinatore del gruppo di lavoro che ha redatto il disegno di legge, lettera 2.4.1996).

La concessione in questione va limitata nel tempo e delimitata nel sito (cpv. 1).

Essa può essere rilasciata solo a persone affidabili e competenti e che siano in grado di organizzare e finanziare lo scavo fino ad operazione ultimata (cpv. 2).

Il tutto deve essere adeguatamente e preventivamente documentato ed accertato (cpv. 3). Da un profilo puramente formale la Commissione della legislazione propone lo stralcio dal cpv. 2 dell'inciso "invece di eseguire gli scavi in proprio" in quanto fatto implicito ed indicazione inutile.

Articolo 37

Questa norma stabilisce la competenza del Consiglio di Stato a rilasciare la concessione fissando le condizioni che riterrà di volta in volta più utili ed opportune tenuto conto delle peculiarità di una fattispecie.

La sorveglianza ed il diritto di accesso al cantiere spettano al Consiglio di Stato, che le esercita secondo le modalità da esso prestabilite ed a propria responsabilità.

Si propone pertanto di modificare nel medesimo senso il disegno di legge.

La proprietà della documentazione di scavo spetta al Cantone, unitamente alla facoltà di pubblicare i risultati relativi (cpv. 3) e segnatamente i dati dello scavo.

La pubblicazione dei risultati e dei dati costituiscono fattore ed esigenza particolarmente importanti. A mente della Commissione non deve trattarsi però di un diritto esclusivo dello Stato, ma lo stesso diritto è riservato anche al privato ricercatore cui lo Stato ha rilasciato la concessione di scavo.

Art. 38 e 39 del disegno di legge

L'art. 38 del disegno di legge regola al suo cpv. 1 il diritto di proprietà dei reperti archeologici che vengono alla luce nel corso dello scavo, sancendone la proprietà dello Stato (del Cantone).

Al cpv. 2 esso regola, poi, il diritto del proprietario del fondo ove sono scoperti i reperti archeologici e del suo scopritore (l'autore della scoperta, quindi) ad esser adeguatamente compensato.

La norma riprende e fa in buona sostanza propri i principi di cui all'art. 724 cpv. 1, rispettivamente 724 cpv. 3 del Codice civile svizzero.

L'art. 39 del disegno di legge fissa al suo cpv. 1 l'obbligo del proprietario del fondo interessato da una scoperta di reperti archeologici (estendendolo peraltro anche ai proprietari dei fondi adiacenti) di consentirne l'accesso, nonché l'occupazione temporanea e lo scavo.

Questo, fermo restando però un obbligo di indennizzo di tutti i danni materiali imputabili allo scavo e con esso connessi, in conformità dei disposti fissati dal cpv. 2.

Anche l'art. 39 riprende e fa in buona sostanza propri i principi fissati dall'art. 724 del Codice civile svizzero, e segnatamente quelli stabiliti al suo cpv. 2.

Il disegno di legge compendia pure l'art. 39 di un cpv. 3, per demandare al Tribunale di espropriazione la competenza di decidere le indennità, qualora non vi fosse accordo fra le parti interessate.

Ora, richiamandosi ai contenuti ed alla struttura del citato art. 724 del CCS e considerato pure il fatto che il disegno di legge è silente circa l'Autorità competente a decidere e le modalità di determinazione dell'equo compenso di cui all'art. 38 cpv. 2 in caso di mancato accordo tra le parti, la Commissione propone di riformulare gli art. 38 e 39 della legge.

In specie l'art. 38 regolerà la proprietà dei reperti (cpv. 1) e rispettivamente l'accesso e l'occupazione dei terreni per lo scavo archeologico (cpv. 2).

L'art. 39 stabilirà il principio dell'equo compenso a favore dello scopritore dei reperti come pure a favore del proprietario del fondo ove gli stessi sono ritrovati (cpv. 1), rispettivamente quello dell'indennizzo di tutti i danni materiali imputabili allo scavo archeologico o direttamente connessi con lo stesso (cpv. 2).

Detta norma designerà pure (in un cpv. 3) l'Autorità competente per la determinazione dell'equo compenso e dell'indennità testé citate in difetto di accordo e regolerà di pari passo le modalità di procedura.

Articolo 38 (nuovo)

In virtù della regola generale stabilita dall'art. 667 cpv. 1 del Codice civile svizzero e secondo la quale "la proprietà del fondo si estende superiormente nello spazio ed inferiormente nella terra" vi sarebbe motivo di ritenere che i reperti archeologici rinvenuti in un fondo debbano appartenere al proprietario del fondo medesimo.

Tuttavia l'art. 724 cpv. 1 CCS ne conferisce la proprietà allo Stato e, meglio, al Cantone nel cui territorio essi sono scoperti.

Di pari passo l'art. 38 cpv. 1 del disegno di legge sancisce la proprietà del Cantone sui reperti archeologici costituenti beni mobili.

Per contro gli immobili e le parti di immobili (ad es.: rovine, mura ed affreschi) rimangono di proprietà dell'intestatario del fondo, a meno che non debbano cambiare ubicazione ai fini della loro conservazione.

Il cpv. 2 di questa norma fissa poi l'obbligo del proprietario del fondo (estendendolo anche ai proprietari dei fondi adiacenti) di consentirne l'accesso e l'occupazione temporanea, secondo la necessità dello scavo archeologico.

In specie viene ripreso e ribadito l'obbligo sancito dall'art. 724 cpv. 2 CCS.

Articolo 39 (nuovo)

Riprendendo e facendo propri i principi ed i disposti di cui al cpv. 3 del citato art. 724 CCS, il primo capoverso dell'art. 39 sancisce il diritto dello scopritore dei reperti archeologici menzionati in precedenza (l'autore della scoperta, dunque) e quello del proprietario del fondo ove detti reperti sono stati reperiti, a percepire un equo compenso. Un compenso che non potrà superare il valore degli oggetti.

Un secondo capoverso, che riprende a sua volta e fa propri i principi ed i disposti di cui all'art. 724 cpv. 2 CCS, sancisce il diritto del proprietario ad essere indennizzato per tutti i danni materiali imputabili allo scavo archeologico e direttamente connessi con lo stesso. Esso stabilisce pure che altri danni saranno da indennizzare solo se l'eventualità dello scavo non fosse stata prevedibile o nel caso in cui si dovessero configurare gli estremi dell'espropriazione materiale.

Tanto l'equo compenso di cui è menzione al cpv. 1, quanto l'indennità fissata al cpv. 2 dovranno generalmente essere oggetto di trattative e di accordo fra lo Stato ed il proprietario e/o lo scopritore.

E' però possibile che le parti non riescano ad accordarsi.

Per tale evenienza la Commissione propone (cpv. 3) di demandare la competenza al Tribunale di espropriazione.

In considerazione della peculiarità della materia essa propone che vengano applicate le modalità di procedura di cui agli art. 39 ss. (titolo IV della legge di espropriazione).

Capitolo 5 - Protezione in caso di conflitto armato

Articolo 40

L'art. 40 riprende e fa proprio il principio per il quale il proprietario e il possessore di beni culturali ai sensi della LF per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 6.10.1966 sono obbligati a prendere e (la Commissione della legislazione propone la modifica e sostituzione della congiunzione) consentire le misure di protezione previste dalle disposizioni federali.

Articolo 41

L'art. 41 definisce le norme di esecuzione della testé citata LF del 6.10.1966 ed in particolare le competenze del Consiglio di Stato.

Le stesse sostituiscono i disposti della vigente legge cantonale d'applicazione del 31 maggio 1976 e del relativo regolamento dell'8 maggio 1979.

Nel contesto di ispecie non può essere disattesa e viene anzi espressamente richiamata e raccomandata la necessità di coordinamento del lavoro di censimento svolto dagli organi della Protezione Civile (la quale è chiamata ad allestire inventario propri) con quello di elaborazione e gestione dell'inventario dei beni culturali protetti, istituito in conformità dei disposti di cui all'art. 42 del disegno di legge.

TITOLO IV - DISPOSIZIONI ORGANIZZATIVE

Capitolo 1 - Inventario

Articolo 42

L'inventario costituisce una novità importante del disegno di legge.

Lo stesso dovrà essere lo strumento di conoscenza e di informazione (segnatamente d'ordine scientifico e storico) del bene, e su di esso è fondata l'attività pubblica di protezione dei beni culturali.

L'inventario partirà dalla catalogazione su base scientifica dei singoli beni culturali che potrebbero essere assoggettati alla protezione (censimento).

Esso comporterà, poi la raccolta di informazioni sull'oggetto e l'archiviazione di tutti i documenti che lo concernono (in particolare i rapporti relativi ai lavori di conservazione e di restauro).

Uno strumento sostanzialmente diverso, dunque, dall'attuale elenco dei monumenti, scarso nelle sue indicazioni e nei suoi dati.

Se l'effettuazione censimento potrà all'occorrenza essere demandata ad esempio a collettività locali, l'impianto e la gestione dell'inventario competeranno, per contro, al Consiglio di Stato.

Si rileva che lo stesso intende provvedervi per il tramite del Servizio dell'inventario, che riprenderà pure l'attività dell'Opera svizzera dei monumenti d'arte (OSMA).

Articolo 43

L'inventario dovrà comprendere (cpv. 1) in forma sistematica e sintetica i dati amministrativi, descrittivi e documentari di tutti i beni culturali protetti.

La Commissione della legislazione ha discusso ampiamente la tematica, fissando due elementi chiave.

Essa ritiene indispensabile, d'un canto, che vi sia un luogo (anche fisico) ove il cittadino possa avere una visione complessiva di tutti i beni culturali protetti.

D'altro canto è indispensabile che gli stessi vengano inventariati secondo un criterio uniforme.

La Commissione propone pertanto di stralciare dalla norma l'inciso "... ad eccezione di quelli mobili appartenenti ad istituzioni culturali riconosciute".

Va però da sé che dal profilo pratico dette istituzioni continueranno ad allestire gli inventari dei beni di loro appartenenza e che potrà essere loro demandato anche l'allestimento delle schede relative.

Il cpv. 2 della norma codifica poi il principio per il quale l'accesso ai dati amministrativi è subordinato al sussistere di un interesse legittimo, mentre che gli altri dati (le informazioni descrittive e documentarie) sono aperti al pubblico (per la pubblica informazione e quale base di studio e ricerca sul patrimonio culturale del Cantone).

Capitolo 2 - Competenze ed organizzazione

Il disegno di legge fissa il quadro di riferimento dell'azione dell'ente pubblico e definisce gli strumenti destinati alla promozione ed alla protezione dei beni culturali.

La legge potrà essere efficace soltanto (è una costante) se efficace sarà la sua applicazione.

Da qui, la necessità di disporre di servizi e di istituti a loro volta efficaci e "coordinati" nella loro azione.

Articolo 44

Commentando l'art. 5 del disegno di legge il Consiglio di Stato è stato definito "garante istituzionale del patrimonio culturale di interesse pubblico".

Esso compete, dunque, tanto l'organizzazione dei servizi destinati alla promozione ed alla protezione dei beni culturali protetti, quanto la supervisione la vigilanza.

Facendo capo a detta incombenza il Consiglio di Stato provvede pure a coordinare l'attività dei singoli servizi dipartimentali competenti nella materia e stabilirà (la terminologia è già stata modificata da parte della Commissione) le modalità di collaborazione fra i servizi medesimi.

Già il messaggio governativo ricorda che l'applicazione di questa legge competerà anzitutto al Dipartimento del territorio per il tramite dell'attuale UMS, che diverrà Ufficio dei beni culturali. Riguardo alla ristrutturazione dell'ufficio che sottende al disegno di legge il capoufficio dott. Chiesi ha confermato che, presente ed in carica l'archeologo cantonale, la richiesta di aumento di un'unità (collaboratore scientifico di formazione accademica) configura il potenziamento minimo per poter far fronte ai nuovi compiti e meglio alla ridistribuzione degli stessi che la legge impone.

Articolo 45

L'art. 45 definisce le modalità di costituzione della novella Commissione dei beni culturali (sostitutiva dell'attuale Commissione dei monumenti storici), destinata ad essere l'elemento di connessione tra i servizi statali (e la loro attività) e l'esterno (il privato).

Un insieme di persone (da 7 a 11) indipendenti e rappresentative dei diversi settori interessati alla tutela dei beni culturali (art. 45 cpv. 2) che dovrà farsi interprete, di volta in volta e segnatamente nello stabilire il principio e modalità di promozione e di protezione dei singoli beni culturali protetti (cpv. 1 e 2) della sensibilità culturale della collettività.

All'interno della Commissione dovrebbero sedere in rappresentanza dei vari settori interessati alla tutela dei beni culturali almeno un architetto, uno storico dell'arte, un giurista ed un ingegnere.

La Commissione potrà avvalersi di esperti esterni (cpv. 2), avrà concretamente un ruolo consultivo nei casi previsti dalla legge (istituzione della protezione, ex art. 20 cpv. 1 e 21 cpv. 2 - interventi su beni protetti, ex art. 24 e 25 - alienazione di beni mobili appartenenti ad enti pubblici, art. 27 - esportazione fuori Cantone di beni protetti, ex art. 29 - concessione di scavi archeologici, ex art. 36 e 37) e dovrà verificare l'applicazione della legge e proporre a chi di competenza i provvedimenti da adottare per migliorare la protezione e la valorizzazione dei beni culturali.

Articolo 46

La legge conferisce al Municipio competenze specifiche e proprie, segnatamente nel contesto della protezione dei beni culturali immobili di interesse locale.

L'art. 46 responsabilizza inoltre l'autorità comunale, conferendole una competenza specifica e qualificata di vigilanza su tutti i beni protetti e degni di protezione presenti entro i confini della di lei giurisdizione.

Il Municipio è in effetti a contatto più immediato e diretto con i beni in narrativa ed è quindi opportuno che esso sia maggiormente e direttamente coinvolto nella tutela di detto patrimonio culturale, anche se di interesse cantonale.

Detta vigilanza ed il corrispondente obbligo di segnalazione sono essenziali per la salvaguardia dei beni culturali.

Lo sono, in particolare, al fine di poter predisporre in tempo utile, tutte le misure di protezione necessarie (in particolare quelle preventive fissate dall'art. 17 del disegno di legge). Ed in specie l'instaurarsi di un rapporto di collaborazione e di fiducia fra servizi cantonali preposti e l'Autorità comunale sarà particolarmente importante, per non dire determinante.

Articolo 47

Le istituzioni culturali riconosciute sono definite dall'art. 4 del disegno di legge e devono garantire la conservazione e la fruibilità dei beni culturali mobili di loro appartenenza. Detti beni sono di conseguenza assoggettati ad un regime giuridico proprio e differenziato.

In particolare essi sono protetti per legge.

Ora, e senza pregiudizio per l'autonomia di cui esse godono, è indispensabile che anche queste istituzioni abbiano a collaborare (con uno scambio reciproco di informazioni e con la promozione di una linea d'azione comune e coordinata) con i servizi e gli organismi cantonali preposti.

Migliore sarà la salvaguardia e la valorizzazione dei beni e maggiore la sensibilizzazione verso l'esterno e la popolazione, con cui l'Istituto gode di un contatto più immediato e diretto.

TITOLO V - INOSSERVANZA DELLA LEGGE E RIMEDI GIURIDICI

Articolo 48

Per il caso di inadempienza all'obbligo di conservazione o ad altri obblighi connessi con la protezione di beni culturali di sua appartenenza, l'art. 48 fissa il principio dell'esecuzione coatta a spese del proprietario.

L'esecuzione coatta è stata subordinata nel disegno di legge, alla preliminare notifica di un'adeguata comminatoria (assegno di termine accompagnato dall'indicazione delle conseguenze in caso di inosservanza).

Dopo ampia discussione il requisito della comminatoria è stato espressamente confermato da parte della Commissione della legislazione, perché ritenuto essenziale nel contesto di qualsivoglia misura d'esecuzione coatta.

Le spese dell'intervento, quand'anche dovessero essere anticipate da parte del Cantone o del Comune nella loro qualità di esecutori o committenti, sono a carico del proprietario e dovranno essere rimesse da parte dello stesso.

Rifusione di spese appositamente garantita e da garantirsi mediante la costituzione di una ipoteca legale ai sensi dei disposti di cui all'art. 836 CCS (valida, dunque, anche senza iscrizione a Registro fondiario) e di cui è consentita e raccomandata l'iscrizione.

Articolo 49

L'art. 49 del disegno di legge individua cinque fattispecie di particolare gravità da sanzionare penalmente e, meglio, l'inosservanza di misure provvisoriale (art. 17), la modifica o

l'esportazione senza autorizzazione di beni culturali protetti (art. 24 e 29), l'omissione della notifica di alienazione di un bene culturale protetto (art. 26), la vendita senza autorizzazione di un bene mobile protetto da parte di un ente pubblico (art. 27), l'esecuzione di scavi archeologici da parte di terzi senza concessione (art. 34 e 36).

Nel contesto della disamina dell'art. 15 del disegno di legge la Commissione della legislazione ha ampiamente discusso l'opportunità o meno di sanzionare l'omissione dell'informazione da parte del privato ed all'indirizzo dell'autorità, rispettivamente l'omissione di segnalazione e di interruzione immediata dei lavori in caso di scoperta durante l'esecuzione di opere di costruzione (vedi commento ad art. 15).

Essa ha ritenuto sbagliato e inopportuno sanzionare la prima delle menzionate omissioni, in considerazione degli obiettivi perseguiti dalla relativa normativa.

Per contro una tempestiva segnalazione e l'immediata sospensione di lavori è certamente determinante ai fini della prevenzione e della salvaguardia dei beni culturali in situazione di precarietà.

La loro omissione necessita pertanto di sanzione.

Di conseguenza viene proposta la completazione della normativa con l'aggiunta di una lett. a (l'elencazione delle altre dovrà poi essere modificata di conseguenza) del seguente tenore:

"a) contravviene all'obbligo di immediata sospensione dei lavori ed omette la segnalazione come all'art. 15 cpv. 2."

Per quanto concerne l'iter istruttorio e decisionale trova applicazione la nuova legge di procedura per le contravvenzioni del 19.12.1994, sostitutiva della legge di procedura per i reati di competenza del Pretore e per le contravvenzioni, nel frattempo abrogata).

Il testo del cpv. 3 deve essere modificato di conseguenza.

Articolo 50

La norma codifica il principio della confisca di oggetti e beni che costituiscono il prodotto od il profitto di un reato ipotizzato dall'art. 49, in analogia alle disposizioni di cui all'art. 58 del Codice penale svizzero.

Articolo 51

L'art. 51 stabilisce i rimedi di diritto in relazione alle decisioni prese dall'autorità in applicazione di questa legge.

Le decisioni del Municipio sono impugnabili davanti al Consiglio di Stato (cpv. 1), il quale è pure competente (in virtù della norma generale di cui all'art. 4 cpv. 4 della legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25.6.1928/8.11.1993) per decidere i ricorsi presentati contro risoluzioni dipartimentali o di istanze subordinate (servizi ed uffici).

Le decisioni di prima istanza del Consiglio di Stato sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

La Commissione della legislazione propone inoltre e per il tramite di un'apposita modifica del cpv. 3 del testo del disegno di legge di assegnare al Tribunale cantonale amministrativo anche la competenza di decidere su tutti i ricorsi interposti contro decisioni del Consiglio di Stato in materia di contributi finanziari per la conservazione dei beni culturali protetti.

Il disegno di legge governativo proponeva per contro di attribuire al Gran Consiglio (art. 13 cpv. 2) la competenza di decidere i ricorsi dei comuni in materia di sussidi.

Le motivazioni della proposta commissionale sono state esposte in dettaglio nel commento ad art. 13 vi si fa espresso rinvio e riferimento.

La procedura è retta dalla legge di procedura per le cause amministrative del 19.4.1966. Infine e per quanto concerne le decisioni prese nell'ambito delle procedure attinenti la pianificazione del territorio è fatto espresso rinvio (cpv. 3) ai rimedi di diritto della legge speciale e meglio della LALPT.

TITOLO VI - NORME TRANSITORIE E FINALI

Il capitolo delle norme transitorie stabilisce le regole che debbono garantire la transizione dal regime e "dall'istrumentario" (elenco dei monumenti - zone di protezione) della vigente legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici del 15.4.1946 a quelli della nuova legge. Esso regola pure il diritto intertemporale.

Articolo 52

Le procedure in corso vanno evase, per principio consolidato, applicando il diritto anteriore.

Articolo 53

In considerazione dei tempi piuttosto lunghi di attuazione dell'inventario previsto dall'art. 42 è senz'altro necessario ed utile conferire valenza, nel contesto dei monumenti storici ed artistici e quale inventario transitorio, all'elenco vigente.

Tenuto conto dei tempi ipotizzati per l'attuazione dell'inventario ex art. 42, il periodo di validità transitoria del menzionato elenco è stato fissato in 10 anni.

Nello stesso periodo di tempo il Consiglio di Stato dovrà provvedere, per il tramite dei servizi competenti, alla rielaborazione ed all'aggiornamento dell'elenco dei beni mobili protetti.

I Comuni dovranno provvedere, a loro volta, ad integrare la protezione dei beni culturali immobili nella pianificazione locale, riservata al Consiglio di Stato (per il tramite dei servizi competenti) il compito di riprenderli nell'inventario.

Articolo 54

Le zone di protezione istituite dal Consiglio di Stato in applicazione dell'art. 12 della vigente LMS valgono quali perimetri di rispetto ai sensi dell'art. 22 cpv. 2.

I Comuni interessati dovranno provvedere all'integrazione delle zone di protezione in questione, nel loro piano regolatore.

Articolo 55

La norma regola le modalità di pubblicazione e l'entrata in vigore della legge.

Si rileva che in conformità dei disposti di cui all'art. 962 cpv. 2 del Codice civile svizzero la validità delle prescrizioni di cui agli art. 19 cpv. 1 e 20 cpv. 4 di questa legge (menzione a RF) è subordinata all'approvazione da parte della Confederazione.

ALLEGATO: ABROGAZIONE E MODIFICA LEGGI E DECRETI

I. Abrogazione di leggi e decreti

In concreto si propone l'abrogazione:

- della legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici del 15 aprile 1946;
- del decreto legislativo per la tutela dei ritrovamenti archeologici del 26 gennaio 1942
- della legge cantonale d'applicazione della LF 6 ottobre 1966 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 31 maggio 1976;

in considerazione del fatto che la nuova legge regolamenta ex novo le disposizioni in materia.

L'abolizione dei regolamenti e del decreto esecutivo di cui è menzione nel messaggio governativo competono per contro al Consiglio di Stato.

II. Modifica di leggi e decreti

A. Decreto legislativo concernente la conservazione dei musei storici ed archeologici del 28 febbraio 1934

Oltre alla modifica della denominazione "Commissione cantonale dei monumenti storici" con "Commissione dei beni culturali", sono abrogati gli articoli concernenti i compiti della Commissione, l'acquisizione di beni culturali da parte del Cantone e la protezione del patrimonio archeologico, perché oggetto di regolamentazione nel contesto della nuova legge.

B. Legge tributaria del 21 giugno 1994

Art. 31 cpv. 3

Questa normativa stabilisce la possibilità di dedurre dal reddito le spese di cura dei beni culturali protetti.

In ispecie si prospetta unicamente un aggiornamento formale per rapporto alla denominazione attuale di "monumenti storici".

E' però bene ricordare che la facilitazione soggiace alla triplice condizione che l'investimento si riferisca ad un immobile della sostanza privata, sia conseguente ad un obbligo imposto dalla legislazione federale o cantonale di tutela e sia sussidiabile. Deducibile è, ovviamente, la sola parte non coperta da sussidio.

Art. 155 cpv. 3 (nuovo)

La novella legislativa conferisce al Consiglio di Stato la facoltà di esentare gli eredi dell'imposta di successione in relazione a dei beni mobili protetti di proprietà privata alla condizione che gli stessi vengano affidati al Cantone od ad un'istituzione culturale riconosciuta, per un periodo di vent'anni.

Con questa norma si intende favorire la fruibilità pubblica dei beni in questione ed alla luce di siffatta specifica e primaria funzione dovrà essere valutata l'opportunità o meno dell'esenzione.

La modifica e l'aggiornamento del regolamento d'applicazione 19 maggio 1944, di cui è menzione nel messaggio governativo competono per contro al Consiglio di Stato.

6. CONCLUSIONE

La Commissione della legislazione invita pertanto il Gran Consiglio ad approvare l'annesso disegno di legge.

Per la Commissione della legislazione:

Oviedo Marzorini, relatore

Baggi - Bergonzoli S. - Bernasconi, con riserva -
Bobbia - Camponovo - Carobbio Guscetti -
Ermotti-Lepori - Ferrari-Testa, con riserva -
Fiori - Genazzi - Lepori Colombo -
Merlini, con riserva - Nova - Pantani -
Righinetti - Verda, con riserva